

Atelier sur la séquestration du carbone et le foncier, organisé par le Comité Technique Foncier et Développement et l'initiative 4 pour 1000 (4‰) avec l'appui de la Banque Mondiale. Paris, 13 et 14 décembre 2017

Les liens avec l'environnement institutionnel et les politiques publiques : les principales contributions de la 3^{ème} table ronde¹

Michel Merlet

Résumé

Synthèse préparée à partir des communications des intervenants à la table ronde # 3, organisée et animée par Michel Merlet (AGTER) et du débat avec l'ensemble des participants.

L'initiative 4‰ ne doit pas se limiter à une somme de petits projets. Elle a un caractère transcendant en ce qu'elle reconnaît la nature de commun mondial qu'ont les sols. Les implications au niveau de l'analyse foncière sont considérables :

1. la propriété exclusive et absolue du sol n'est pas compatible avec la reconnaissance de celui-ci comme commun mondial, nécessaire à la survie de l'humanité. Il faut trouver les moyens de faire respecter les droits de l'humanité en rapport avec la fixation du carbone.
2. la reconnaissance de droits à des collectivités est indispensable pour que puissent se mettre en place des systèmes de gouvernance aux différentes échelles, locale, régionale, nationale, plurinationales, mondiale. Cela passe par des moyens qui peuvent être variés, fiscalité, interdictions de certaines pratiques, régulation des différents marchés, etc.

L'initiative 4‰ doit permettre de contribuer à l'évaluation des politiques, et d'aller vers des mesures contraignantes pour tout ce qui concerne la gouvernance du foncier et des ressources naturelles et le climat.

Pour la fixation du carbone, les questions du foncier et des systèmes agraires sont essentielles. On ne peut pas comprendre les évolutions récentes sans examiner la question économique autour de la rémunération du capital et du travail, et les conséquences du développement de la finance. Tout vouloir résoudre sur la base de marchés, quand ceux-ci concernent des choses qui n'ont pas été produites pour être commercialisées, ne pourra jamais fonctionner. C'est bien pour cela que la question des communs est redevenue centrale.

¹ Interventions de Mamadou Cissokho (ROPPA), Geneviève Michon (IRD), Marie Mellac (CNRS et AGTER), Sébastien Treyer (IDDRI), Olivier Ducourtieux (AgroParisTech et AGTER), Michel Merlet (AGTER) et débat avec l'ensemble des participants à l'atelier du 13 et 14 décembre 2017.

Observations liminaires

1. Enchâssement dans la société

La séquestration et le stockage du Carbone dans les sols et la végétation sont intimement liés aux questions foncières. Le « foncier », entendu comme relations entre les humains autour de la terre et du sol, est par essence enchâssé dans la société. De ce fait, les thèmes de travail de l'initiative 4%, fixation du carbone pour la sécurité alimentaire et lutte contre le réchauffement climatique, ne peuvent être abordés isolément et uniquement dans leurs dimensions techniques.

2. Dimension historique

La séquestration et le stockage du Carbone dans les sols et la couverture végétale s'inscrit dans la durée (cf. table ronde 1). Les liens avec les politiques publiques doivent aussi être abordés en prenant en compte les évolutions des sociétés humaines et de leur rapport avec la nature dans le temps long. Une perspective historique est alors nécessaire.

3. Cohérence des politiques publiques et rapports de force

L'efficacité des politiques publiques dépend dans une large mesure de leur degré de cohérence. Elles sont le reflet des rapports de force entre les différents acteurs de la société à un moment donné. Analyser leurs contradictions en s'appuyant sur l'examen critique de leurs conséquences et de leurs effets permet de mettre à jour leur véritable nature. Une telle démarche ne relève ni de « l'idéologie », ni de « la philosophie », c'est une condition nécessaire pour agir, et améliorer progressivement l'efficacité de ces actions.

4. D'où ces trois conditions pour des actions efficaces :

- a. Avoir compris quelles sont les raisons de l'évolution des quantités globales de carbone fixées par les sols, les savanes/prairies et les forêts et quels sont les moteurs des dynamiques en cours.
- b. Prendre en compte la diversité des acteurs impliqués : paysans, peuples indigènes, entrepreneurs capitalistes, fonds d'investissements, etc. qui ne prennent pas leurs décisions avec les mêmes logiques ;
- c. Faire la différence entre les discours et les pratiques réelles lorsque l'on examine les politiques publiques et les réglementations, leur cohérence ou leurs incohérences.

Le constat : rappel de quelques éléments essentiels

La crise climatique s'inscrit dans des évolutions majeures qui s'articulent avec le recours croissant aux énergies fossiles et à des ressources non renouvelables d'une part, avec des atteintes majeures à la biodiversité d'autre part, qui affectent l'ensemble de la biosphère :

- La croissance démographique sur une planète unique et de taille limitée.
- Au niveau économique et social, le développement du capitalisme, la mondialisation des échanges, la libéralisation des marchés, l'appropriation privative des ressources naturelles

et des terres, le développement inédit de la finance, avec comme conséquence une explosion des inégalités.

- Au niveau idéologique, la sacralisation de « l'entreprise » et des « investisseurs », en assimilant retour sur investissement et efficacité, avec en parallèle l'abandon de la prise en compte de l'intérêt de la société dans son ensemble pour ne retenir que l'intérêt de l'entrepreneur ou de l'investisseur.

Les grands défis ont été rappelés par les intervenants à la table ronde, la gestion des ressources naturelles, la démographie, la sécurité alimentaire, mais aussi la sauvegarde de la solidarité, du vivre ensemble. Ils ont insisté sur les défis relevant de la gouvernance politique, en soulignant les dysfonctionnements des États et les vices des rapports entre institutions internationales et États du Nord avec les États du Sud, en particulier en Afrique. Ils ont également souligné les limites des États, et la nécessité d'espaces régionaux plus vastes. C'est souvent là que se situent les principaux blocages.

- N'oublions pas les leçons de l'expérience de l'Afrique de l'Ouest depuis la grande sécheresse de 1973. On sait ce qui marche, et ce qui ne marche pas en matière de lutte contre la désertification, mais les discours et les pratiques effectives de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International, des coopérations bilatérales ... sont très différents. Les financements des expériences positives ne sont pas maintenus et les États africains restent dans la dépendance vis-à-vis de l'aide.
- On refuse de prendre en compte la multifonctionnalité de l'agriculture, et le focus est toujours mis sur la promotion de produits destinés au marché mondial et sur l'importance d'attirer les investisseurs pour monter des projets d'agro-business, sur des terres qui leurs sont allouées et qui faisaient partie le plus souvent des terroirs paysans. La réalité paysanne est ignorée, ainsi que l'importance de l'alimentation produite et autoconsommée en partie par les petits producteurs. Les contradictions avec le modèle agricole avec tracteurs et engrais sont largement ignorées, au travers du prisme de la modernisation.

Pour les paysans, cultiver la fertilité, c'est-à-dire maintenir ou augmenter l'humus et l'activité biologique, c'est s'assurer un avenir. Ils l'ont fait depuis toujours et ils savent le plus souvent comment faire. Les arbres ont pour eux une importance particulière, qui varie selon les régions.

- a. Dans les zones tropicales humides, la fertilité n'est pas stockée principalement dans les sols, mais dans la végétation. L'avenir de l'agriculture est lié au maintien de l'arbre et aux forêts domestiques.
- b. Dans les zones de montagnes méditerranéennes, ce sont surtout des aménagements de terrasses associés à des végétations anthropisées (maquis, garrigues, châtaigneraies ou arganeraies) et les transferts horizontaux de fertilité opérés par l'élevage qui ont permis l'accumulation de matière organique.
- c. Dans les zones tempérées, les sols étant moins fragiles, il a été possible de faire disparaître systématiquement les arbres des parcelles cultivées, avec toutefois comme conséquence la baisse du carbone séquestré.

Les techniciens et les chercheurs ne reconnaissent pas le plus souvent les savoir-faire et les connaissances des paysans. Ils ont contribué à l'élimination des arbres dans les espaces agricoles, en faisant la promotion de la mécanisation (en particulier les labours profonds) et de l'utilisation d'engrais chimiques et aujourd'hui, de l'agroforesterie, en voulant toujours enseigner au producteur ce qu'il doit faire.

Il faut donc clairement distinguer 1/ les gens qui vivent de l'agriculture et 2/ les entreprises qui font de l'agriculture pour gagner de l'argent.

Propositions pour l'initiative 4‰ en lien avec les politiques publiques

Prendre en compte les structures agraires et leur évolution

Il est clair que toutes les structures agraires n'ont pas les mêmes capacités de stockage de carbone, et ce, même sans faire de plaidoyer pour l'agriculture paysanne.

Il est essentiel de mettre au cœur de nos analyses les effets des politiques publiques sur les structures agraires, celles-ci étant caractérisées par la taille de exploitations, leur forme entrepreneuriale, la part du capital, du travail et de la terre. Il n'est pas possible de réfléchir sur les modèles agraires sans réfléchir sur le modèle économique global dans lequel ils s'insèrent. (voir infra)

Appuyer les acteurs qui spontanément veillent à augmenter la fertilité des sols

La différence essentielle entre les systèmes paysans et les systèmes entrepreneuriaux capitalistes, c'est que pour ces derniers, le travail est un coût, alors que pour les premiers, c'est une ressource. Cela entraîne des logiques de fonctionnement totalement différentes. Les systèmes paysans intègrent des logiques patrimoniales ancrées dans des territoires, alors que les systèmes capitalistes privilégient le profit sur le court terme avec toujours la possibilité de transférer les capitaux sur d'autres activités et sur d'autres espaces.

Les écosystèmes et les systèmes d'activités les plus résilients sont alors logiquement ceux qui ont été conçus, maintenus par l'agriculture familiale dans une multifonctionnalité complexe. C'est le cas des agro-forêts en Indonésie, fruit d'une expérience accumulée dans le temps long de l'histoire d'une gestion patrimoniale des ressources, transmise de génération en génération.

Les pays du Sud qui ont dans l'histoire récente favorisé le plus les agricultures familiales sont ceux qui ont le mieux réussi leur transition économique vers des pays émergents (Taïwan, Corée, Chine, Thaïlande, Japon). Il convient de faire la même chose avec les paysans la même révolution, pour cette fois travailler sur la séquestration du Carbone. L'initiative du 4‰ devrait donc appuyer en priorité les paysans qui ont déjà de pratiques de stockage du carbone, et les aider à continuer à vivre.

Sortir du seul niveau de la parcelle, prendre en compte les politiques d'aménagement territorial et contribuer à améliorer la gouvernance des territoires

En plus des instruments économiques, il existe d'autres moyens d'obtenir une meilleure valorisation des terres. L'artificialisation des terres, la transformation de terres à usage agricole en terres destinées à d'autres usages, a un impact considérable sur la séquestration et le stockage du Carbone. En France, les 2/3 de l'artificialisation ont lieu au dépend de l'agriculture, alors que les terres agricoles ne représentent que la moitié du territoire.

Il est nécessaire d'intégrer la dimension spatiale en travaillant à différentes échelles, celle des villes, des petites régions, des pays, etc. Les politiques d'aménagement territorial donnent des résultats, même si elles ont aussi des limites (maîtrise imparfaite des jeux d'échelle, quantitatif primant sur le qualitatif, effets pervers important du fait de leur impact sur la rente foncière).

- La comparaison du Cambodge et du Vietnam a permis de voir l'impact de la planification et des systèmes fonciers qui sont privilégiés (faible maîtrise de l'espace, propriété privée titrée

et concessions dans le premier cas, forte maîtrise de l'espace, droits d'usage certifiés et priorité à l'agriculture familiale jusqu'en 2000 dans le second cas). Sur la frontière entre les deux pays, dans les deux cas, il y a eu destruction de l'agriculture forestière, mais pour mettre en place un système agraire avec une densité de population de 5 habitants au km² au Cambodge, alors que celle-ci est de l'ordre de 100 habitants/km² au Vietnam.

- Au Vietnam, le gouvernement a utilisé les marchés fonciers pour permettre à l'État de capitaliser la rente foncière venant du changement d'usage des sols dans les zones périurbaines.

Il faudrait pouvoir planifier en même temps l'agricole et l'urbain, pour pouvoir aller au-delà de la dissymétrie entre les marchés fonciers urbains et ruraux.

La perte des sols agricoles, souvent détenus par les petits paysans, peut être contrôlée par l'aménagement du territoire, mais aussi par le recours à la fiscalité. Des systèmes de bonus (pour l'intensification urbaine par ex.) et de malus (pour la conversion de terres agricoles, par ex.) dans le cadre d'une fiscalité de l'aménagement peuvent être efficaces. Cette fiscalité peut être gérée au niveau territorial ou au niveau national.

Il est souvent très important de pouvoir créer ou renforcer des instances de gouvernance territoriale intermédiaires. Cela va de pair avec la nécessité de redonner une légitimité à la gestion collective, aux institutions collectives, et aux niveaux locaux de gouvernance, tant au Nord qu'au Sud. Le clientélisme local, favorisé par la décentralisation, peut avoir des effets très négatifs sur les décisions d'aménagement. Il est souvent préférable de situer la décision à des niveaux impliquant l'existence de contre-pouvoirs (intercommunalités plutôt que communes, par ex.).

L'initiative 4% peut contribuer à l'amélioration des politiques publiques

1. Contribuer aux évolutions majeures qui s'avèrent nécessaires

Il est impossible aujourd'hui de réfléchir sur les politiques du 4 pour 1000, sans se référer au long processus de développement agricole en lien avec le développement capitaliste et l'industrialisation, qui a bénéficié de politiques publiques de financements considérables et d'innombrables projets pendant des décennies. Cela a conduit à la destruction massive des systèmes paysans et à la mise en place de formes d'agriculture qui certes permettent à certains acteurs de faire du profit et d'accumuler des rentes, mais qui ne sont ni efficaces en termes de création de richesse nette par unité de surface et d'emploi ni durables, comme on le voit aujourd'hui avec leurs effets dramatiques sur l'environnement. Ce n'est pas seulement l'idéologie capitaliste qui est en cause dans la promotion des « modèles d'agriculture moderne », c'est une idéologie qui vise à dégager l'homme de toute dépendance à la nature, et qui conduit à l'effacement des communs pour privilégier une appropriation individuelle et des décisions individuelles sur le court terme. Un changement de paradigme agricole ne suffit pas : pour mettre fin aux incohérences entre les politiques, un changement radical de système économique global semble incontournable à terme.

Les politiques publiques sont le résultat de rapports de force. L'initiative 4% peut essayer de construire des institutions les plus viables possibles, des filières qui auraient des impacts positifs sur le carbone. Une initiative d'échelle internationale pourrait aussi avoir comme effet de poser des questions d'ordre politique et avoir un effet de cette façon.

Les rapports entre les politiques commerciales et le 4% devraient être examinées avec un soin particulier. Ainsi, la réduction des légumineuses et des protéagineux dans les rotations qui a été

entraînée par les accords commerciaux entre les USA et la communauté européenne a eu des effets notoires sur la fixation de Carbone dans les pays de l'Union.

2. Améliorer la cohérence des politiques publiques

Des incohérences entre les politiques publiques sont difficilement évitables, mais certaines politiques ont des effets totalement irréversibles sur le moyen terme. Ainsi, la promotion des agro-carburants en Europe a entraîné la disparition des prairies et des élevages et il n'est pas possible de revenir facilement en arrière.

Les politiques publiques, et parmi elles le remboursement bien sûr, ont un impact direct sur la fixation du Carbone. Le premier pilier de la PAC, avec ses subventions à l'hectare, a favorisé l'augmentation du capital physique dans les exploitations. Les logiques changent avec l'endettement, et il y a des conséquences sur la rente foncière. Au Danemark, les changements au niveau de la régulation foncière ont entraîné un basculement de la structure du marché foncier. Le prix de l'hectare agricole s'est envolé lorsque l'on a permis à d'autres acteurs, financiers, d'intervenir dans les marchés de terres agricoles. Aujourd'hui, les agriculteurs qui veulent transmettre leur exploitation ne peuvent plus le faire, et ils ont des problèmes pour prendre leur retraite. Il existe des liens entre les dynamiques des investissements, la fiscalité des bénéficiaires agricoles et la séquestration du Carbone.

Mettre en place des processus d'évaluation adaptés

Un premier protocole d'évaluation a été élaboré par le comité scientifique de l'Initiative 4‰, mais les intervenants à la table ronde n'ont eu connaissance de son contenu qu'après le séminaire. Il incorpore un certain nombre de requis relatifs aux droits humains et au respect des directives volontaires en matière de gouvernance foncière des NU. Si ces exigences ne sont pas respectées, le processus d'évaluation est interrompu et le projet est rejeté. C'est positif, mais encore insuffisant. La logique est celle des « due diligences », elle s'appuie sur des appréciations éthiques ou morales, mais ne cherche pas à connaître en profondeur les impacts et les effets indirects d'un projet ou d'une politique. Les observations qui ont été faites lors de l'atelier vont au-delà : elles offrent des éléments pour raisonner les effets indirects qui permettent d'ouvrir des discussions sur le bien-fondé et l'intérêt pour la société dans son ensemble des projets ou des politiques. Dans l'esprit des débats ayant eu lieu lors de l'atelier, elles constituent un apport nouveau et important à la réflexion préexistante.

Les politiques et les projets doivent pouvoir être évalués. L'initiative 4 ‰ prend pour le moment en compte avant tout la séquestration du Carbone à l'échelle de la parcelle. Cela doit être évalué, mais c'est tout à fait insuffisant. L'échelle de l'exploitation, qu'elle soit familiale ou de firme, n'est pas non plus suffisante. L'évaluation Carbone va être similaire à l'évaluation financière : on ne mesure pas des flux ou des stocks financiers, mais des flux ou des stocks de Carbone.

Il convient de prendre aussi en compte les effets indirects, c'est-à-dire les fournisseurs en amont, mais aussi tous les acteurs économiques concurrents en aval, qui sont le plus souvent oubliés, en particulier quand il s'agit de petits producteurs ou de paysans (illustration avec un exemple au Maroc, qui peut entraîner la migration vers les bidonvilles de paysans affectés par la raréfaction de l'eau en aval et la crise de leur élevage suite à un projet d'agriculture irriguée qui fixe du Carbone là où il n'y avait qu'une végétation steppique et des zones de parcours pour les ovins).

Il est nécessaire de prendre en considération les coûts d'opportunité des ressources mobilisées, en d'autres termes, il faut estimer quel a été le carbone perdu. C'est la même chose que pour l'eau le travail, le capital, etc. Les techniques employées peuvent exclure certains types de producteurs, qui

n'ont pas accès au crédit pour faire les investissements nécessaires, même lorsque ceux-ci sont partiellement subventionnés.

Très souvent, on compare une situation « avant projet » et une situation « après projet » en supposant que rien n'aurait changé si le projet n'avait pas eu lieu. Il faudrait comparer la situation « avec projet » et un « contrefactuel » qui explicite ce qui se serait passé si le projet, si la politique, n'avaient pas été appliqués. Ces scénarios contrefactuels doivent être modélisés avec le même soin que la situation avec projet.

- Des participants à l'atelier sont revenus sur le REDD+, un mécanisme de paiement aux résultats, sur des scénarios de référence de ce que sera la déforestation. Il est donc basé sur un contrefactuel, mais l'élaboration de celui-ci peut aussi faire l'objet d'escroqueries. Dans ce contexte, un intervenant a proposé de garder le principe de paiement aux résultats pour les nations, qui au lieu de s'appuyer sur des contrefactuels manipulables, gratifieraient la cohérence entre les politiques qui ont un impact sur les forêts et sur le 4%. Mais il a tout de suite précisé que, de toute façon, le problème ne se posait pas pour le moment puisqu'il n'y avait pas d'argent pour ces paiements !

L'évaluation doit donc intégrer à la fois des lignes rouges et des recommandations en matière foncière (diligences), mais aussi une analyse des évolutions des situations foncières et des politiques depuis longtemps, pour comprendre quel sera l'impact des politiques ou des projets proposés.

Par ailleurs, il a été souligné que l'évaluation pouvait bien sûr se faire en incluant des paysans, des représentants de la société civile, et pas seulement des « experts ».

Conclusions générales

Les participants ont rappelé que l'initiative 4% ne disposant ni d'argent, ni de mécanisme de labellisation, c'est encore un vaisseau fragile, qui a besoin d'être renforcé. Ce doit être un lieu de débat, de discussion.

L'initiative 4% ne doit pas se limiter à une somme de petits projets qui n'arriveraient nulle part. Elle a pour les participants à l'atelier un caractère transcendantal en ce qu'elle reconnaît la nature de commun mondial qu'ont les sols. Les implications au niveau de l'analyse foncière sont considérables :

- a. La propriété exclusive et absolue du sol n'est pas compatible avec la reconnaissance de celui-ci comme commun mondial, nécessaire à la survie de l'humanité. Il faut trouver les moyens de faire respecter les droits de l'humanité en rapport avec la fixation du carbone.
- b. La reconnaissance de droits à des collectivités pour que puissent se mettre en place des systèmes de gouvernance aux différentes échelles, locale, régionale, nationale, plurinationales, mondiale.

Cela passe par des moyens qui peuvent être variés, fiscalité, interdictions de certaines pratiques, régulation des différents marchés, etc.

L'initiative 4% doit permettre de contribuer à l'évaluation des politiques, et pas seulement à celle de projets. Elle peut aussi contribuer à dépasser le niveau de la promotion de mesures volontaires aux différentes échelles, du local au mondial, pour aller vers des mesures contraignantes pour tout ce qui concerne la gouvernance du foncier et des ressources naturelles et le climat.

On ne peut pas séparer la question de la fixation du carbone d'autres grands enjeux. Tout comme il existe une bombe climatique, il existe une bombe du sous-emploi, en lien avec l'expulsion des paysans

vers les villes. Pour la fixation du carbone comme pour ces autres grands enjeux, la question du foncier et celle des systèmes agraires sont essentielles. On ne peut pas comprendre les évolutions récentes et les enjeux sans examiner la question économique autour de la rémunération du capital et du travail, et les conséquences du développement de la finance, totalement nouveau de par son ampleur dans l'histoire humaine. Tout vouloir résoudre sur la base de marchés, quand ceux-ci concernent des choses qui n'ont pas été produites pour être commercialisées, ne pourra jamais fonctionner. C'est bien pour cela que la question des communs est redevenue centrale.

Retrouvez cette synthèse sur le fonds documentaire d'AGTER :

http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-754.html

Retrouvez la synthèse de l'ensemble de l'atelier organisé par le Comité technique Foncier et Développement sur le fonds documentaire d'AGTER ou sur le site du CtFD :

http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-775.html

<http://www.foncier-developpement.fr/publication/note-de-synthese-n27-foncier-sequestration-carbone-sols/>